

شناسه گزارش

شماره مسلسل : ۳ / ۱۰۰۰۳۹۳

عنوان: بررسی روند تغییرات در تعهدات قانونی دولت به سازمان تأمین اجتماعی

نام دفتر : بیمه های اجتماعی

نویسنده: سمیه اسدی

ناظر علمی: اسماعیل گرجی پور

متقاضی : معاونت رفاه اجتماعی

ویراستار: مجتبی کرباسچی

تاریخ انتشار : تابستان ۱۳۹۳

فهرست مطالب

بررسی روند تغییرات در تعهدات قانونی دولت به سازمان تأمین اجتماعی طی سالهای ۹۱-۱۳۸۵ Error! Bookmark not defined.

۴.....	مقدمه.....
۵.....	ضرورت و اهمیت
۶.....	پیشینه تحقیق.....
۷.....	۱- مؤلفه‌های نظام تأمین اجتماعی کشور
۹.....	۲- مبانی قانونی تسویه بدهی‌های دولت
۱۱.....	۳- مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت.....
۱۸.....	۴- رتبه بندی قوانین بیمه‌ای
۲۴.....	۵- جمع بندی و نتیجه گیری.....
۲۵.....	فهرست منابع و مآخذ.....

چکیده

صندوق‌های بیمه اجتماعی در کشورهای مختلف برای نیل به اهداف والای انسانی، اجتماعی و اقتصادی و در جهت تأمین سطح مناسب معاش و تضمین آن برای نیروی کار شکل گرفته‌اند. علاوه بر آن، این صندوق‌ها زمینه‌های تحقق رشد و توسعه پایدار که خود ایجاد آرامش و امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را در پی دارد و موجب تحقق عدالت اجتماعی می‌گردد را موجب شده‌اند. در نتیجه تأمین منابع مالی صندوقهای مذکور به منظور پایداری در ارائه خدمات و انجام تعهدات در قبال جمعیت تحت پوشش، از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. یکی از اقلام درآمدی تأمین منابع مالی صندوقها، حق بیمه تأمین اجتماعی (سهم دولت) است که در سالهای اخیر به دلیل کسری بودجه و عدم توان دولت برای پرداخت آن، باعث از بین رفتن تعادل منابع و مصارف صندوقهای بیمه‌ای شده است.

در این مقاله سعی بر آن است قوانین حمایتی که به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل شده و به تبع آن بدهی‌هایی را برای دولت نسبت به سازمان یادشده ایجاد کرده، طی سالهای ۱۳۸۵ لغایت ۱۳۹۱ مورد بررسی قرار گیرند. سپس براساس میزان صدمه‌ای که به سازمان وارد می‌کنند، رتبه بندی شوند. نتایج بدست آمده حاکی از آن است که بیشترین بار مالی متعلق به قوانین مربوط به "۳٪ حق بیمه سهم دولت" و کمترین آن مربوط به "تفسیر ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان (موضوع پرداخت دو برابر حقوق و مزایای کارکنان مشمول آزاده)" می‌باشد.

واژگان کلیدی: صندوق بیمه‌ای، تأمین مالی، جمعیت تحت پوشش، حق بیمه

مقدمه

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی حجم وسیعی از جمعیت بیمه شده کشور را تحت پوشش خود قرار داده است و وظیفه اصلی آن ارائه خدمات و تعهدات بیمه‌ای به اقشار تحت پوشش می‌باشد. بررسی وضعیت مالی سازمان مذکور در سالهای اخیر نشان‌دهنده عدم تعادل بین منابع و مصارف آن می‌باشد. به عبارتی تعادل منابع و مصارف سازمان زمانی اتفاق می‌افتد که تعداد بیمه‌شدگان از تعداد مستمری بگیران بیشتر باشد. ولی به علت کاهش نسبت شاغلان به بازنشستگان، عدم تعادل و توازن بین منابع و مصارف آن، مشاهده شده است.

از طرف دیگر در سالهای اخیر قوانین حمایتی در حوزه بیمه‌ای وارد شده که این مسئله باعث تحمیل هزینه‌هایی به سازمان و ایجاد بار مالی برای دولت و یا به عبارتی بدهی شده است. این بدهی‌ها که یکی از مباحث مورد توجه در سالهای اخیر است، عمدتاً به واسطه وجود اصل سه‌جانبه‌گرایی یعنی مشارکت نیروی کار، کارفرما و دولت در تأمین منابع مالی سازمان حادث می‌شود که به دلیل وضعیت مالی نامناسب سازمان در نتیجه بلوغ آن به یکی از مواد درآمدی با اهمیت جهت امتداد حیات آن تبدیل شده است.

بنابراین تداوم وضع موجود و عدم توان دولت در پرداخت بدهی‌های خود باعث می‌شود که در آینده نزدیک سازمان مذکور با ورشکستگی مواجه شود و قشر وسیعی از جمعیت جامعه از این بابت متضرر گردند.

ضرورت و اهمیت

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین و با سابقه‌ترین صندوق بیمه اجتماعی کشور، برای بقای حیات و پاسخگویی به تعهدات خود در آینده نیازمند تأمین منابع مالی پایدار است چرا که بیمه‌شده پس از سالها بیمه‌پردازی انتظار دریافت خدمات تعهدشده از سازمان را دارد (سیستم DB)^۱ تا در دوران کهولت و بازنشستگی امکان امرار معاش را فراهم آورد. بنابراین ضرورت دارد که ثبات و پایداری منابع مالی سازمان به منظور پاسخگویی به نیاز مولدترین افراد جامعه در بحرانی‌ترین سالهای زندگی‌شان حفظ گردد.

در سالهای اخیر با افزایش قوانین حمایتی و تحمیل آنها به سازمان و عدم پرداخت بدهی‌های دولت، موجب کسری منابع بر مصارف سازمان و نزدیک شدن آن به نقطه سربه‌سری شده است که عدم توجه به این موضوع منجر به بروز پیامدهای منفی گسترده‌ای در سطوح اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی جامعه می‌شود.

بنابراین جهت برون‌رفت از این وضعیت می‌بایست تمهیدات لازم اندیشیده شود. از جمله راهکارها جهت رفع این مشکل شناسایی و اصلاح قوانینی است که بیشترین بار مالی را برای دولت ایجاد کرده‌اند.

^۱-Defind Benefit

پیشینه تحقیق

در خصوص بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی، مطالعات زیادی صورت نگرفته است. نیکوپور در مقالاتی تحت عنوان "سازمان تأمین اجتماعی در افق ۱۴۰۴" و "پیش‌بینی بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه چهارم توسعه" به این نتیجه رسیده است که سازمان تأمین اجتماعی با فرض اعمال سیاست‌هایی مانند گسترش پوشش بیمه‌ای، افزایش بهره‌وری، وصول مطالبات معوق، تحقق کلیه درآمدهای بیمه‌ای جاری و مقابله با فرار بیمه‌ای، تقویت رقابت با سایر صندوقها، مدیریت هزینه‌های درمان و عدم اعمال قوانین خاص از سوی مجلس و دولت مانند بازنشستگی پیش از موعد، کاهش نرخ حق بیمه یا اعمال معافیت‌های گوناگون، در طول برنامه چشم‌انداز توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، از سال ۱۳۸۹ مجبور به فروش دارایی‌های انباشته خود جهت تأمین کسری منابع بر مصارف خواهد بود و بالاخره در سال ۱۴۰۴ این صندوق ورشکسته محسوب می‌شود. در نتیجه جهت مقابله با این وضعیت می‌بایست اصلاحات ویژه‌ای اندیشیده شود.

اعمال اصلاحات پارامتریک مانند افزایش نرخ حق بیمه یا افزایش سن بازنشستگی و غیره به عنوان مسکن موقت تنها زمان بروز مشکل را به تعویق انداخته و نمی‌تواند به حل ریشه‌ای مشکلات منجر شود. بنابراین لازم است تمهیداتی در جهت اعمال اصلاحات سیستمی و برقراری طرح‌های حسابهای انفرادی مبتنی بر اندوخته‌گذاری یا صندوقهای احتیاط اندیشیده شود.

ریاضی در مقاله‌ای تحت عنوان "بودجه و بودجه‌ریزی در سازمان تأمین اجتماعی" بیان کرده است که یکی از ایرادات و نقاط ضعف کلی نظام بودجه‌ریزی فعلی سازمان تأمین اجتماعی «ضعف ارتباطی با بودجه دولت» می‌باشد.

عدم تمایل دولت به پرداخت بدهی‌های خود به سازمان و عدم لحاظ آن در بودجه دولت، باعث شده است که بخشی از منابع درآمدی سازمان محقق نشود، به نحوی که در شرایط فعلی بدهی دولت به سازمان حدود ۶ هزار میلیارد تومان باشد (ریاضی: ۱۳۸۵). به نظر می‌رسد با توجه به رسیدن سازمان به نقطه سر به سر منابع و مصارف، لازم است که مسائل مربوط به تأمین اجتماعی در بودجه سالانه دولت مورد توجه بیشتری قرار گیرد. به نحوی که سهم سازمان در بودجه سالانه دولت پررنگ شود و بخشی از مشکلات مالی سازمان از این طریق مرتفع گردد.

۱- مؤلفه‌های نظام تأمین اجتماعی کشور^۲

نظام تأمین اجتماعی در ایران، همانند سایر کشورهای جهان به عنوان یک موجودیت کلی و یا یک (ابر/ فرا نظام)^۳ تلقی می‌شود که به استناد ماده (۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، شامل ۳ سیستم فرعی نظام بیمه و بازنشستگی؛ نظام‌های حمایتی و نظام‌های امدادی می‌باشد. این ۳ سیستم، مؤلفه‌های اساسی نظام تأمین اجتماعی کشور را می‌سازند که در ذیل به بررسی آنها می‌پردازیم:

۱-۱- نظام بیمه و بازنشستگی

ویژگی اصلی نظام بیمه و بازنشستگی، مشارکت استفاده‌کنندگان از خدمات این نظام از طریق پرداخت سهمی تحت عنوان حق بیمه برای بازنشستگی است. این عمل در دورانی از زندگی انجام می‌گیرد که مشترک نظام، توان و فرصت کار و فعالیت اقتصادی و کسب درآمد را دارد. این نظام، خدمات خود را بعد از طی سال‌های معینی از پرداخت حق بیمه برای بازنشستگی که ممکن است داشتن نسبت معینی را نیز در برگیرد، در قالب پرداخت مقرری، حقوق بازنشستگی یا مستمری از کارافتادگی، درمان، بیکاری یا فوت ارائه می‌کنند.

۱-۲- نظام‌های حمایتی و توانبخشی

نظام‌های حمایتی بر مساعدت و خدمات اجتماعی متکی هستند. در این نظام‌ها، افراد جامعه، اعم از شاغل و بیکار، در صورت وقوع وقایع پیش‌بینی شده‌ای، مشمول دریافت یارانه و کمک‌های دولتی یا کمک‌های بنیادهای خیریه عمومی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، می‌گردند. مساعدت‌ها و خدمات موردنظر ممکن است معلولیت‌های جسمی و ذهنی، ناتوانی و بی‌سرپرستی را نیز شامل شوند. نظام‌های حمایتی به صورت عام و همگانی عمل می‌کنند و تمامی شهروندان را در بر می‌گیرند. نمونه نظام‌های حمایتی در کشور ما، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و غیره هستند.

روغنی‌زاده، مصطفی (۱۳۸۴) ۲-

^۳ Super/meta system

۱-۳- نظام‌های امدادی

نظام‌های امدادی مواردی را در بر می‌گیرند که افراد دچار حوادث و بلایای طبیعی نظیر سیل و زلزله شوند. کمک‌های قابل ارائه در این موارد، از محل بودجه عمومی و اعانه‌ها و مشارکت‌های عمومی تأمین می‌شود. این نظام‌ها دارای ابعادی وسیع بوده و دامنه آنها حتی به خارج از مرزهای کشور نیز گسترش پیدا می‌کند. نمونه بارز نظام‌های امدادی در کشور ما، جمعیت هلال احمر است.

اهداف و وظایف هر یک از این ۳ حوزه نظام تأمین اجتماعی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشخص شده است؛ اما در سالهای اخیر با هدف یاری رساندن به اقشار آسیب‌پذیر، مرز میان این مؤلفه‌ها کمرنگ شده و خدمات حمایتی در حوزه بیمه‌ای وارد شده است که این امر منجر به ایجاد بدهی‌هایی برای دولت نسبت به صندوق‌های بیمه‌ای شده است.

از آنجا که در نظام تأمین اجتماعی کشور، صندوق‌های بیمه‌ای از قبیل سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و ... موظف به ارائه خدمات بیمه‌ای به مشتریان خود بوده و سازمانها و نهادهای حمایتی از قبیل سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره) و ... نیز موظف به ارائه خدمات حمایتی به افراد تحت پوشش خود هستند؛ بدیهی است تداخل وظایف این دو گروه موجبات صدمه به هر یک از آنها را فراهم می‌نماید. همانطور که گفته شد در سالهای اخیر برخی از وظایف حمایتی بر سازمانهای بیمه‌گر و بویژه سازمان تأمین اجتماعی تحمیل شده و بعلت عدم تأمین مالی کامل از سوی دولت موجب کسری منابع بر مصارف آن سازمان شده است.

۲- مبانی قانونی تسویه بدهی‌های دولت

مروری بر قوانین موجود در این خصوص، بیانگر آن است که دولت در طول برنامه سوم و چهارم توسعه به امر تسویه بدهی‌های خود به صندوق‌های بازنشستگی توجه ویژه‌ای نموده است.

قانون برنامه سوم توسعه^۴

در بند "الف" ماده (۳۹) قانون برنامه سوم توسعه، دولت خود را نسبت به تسویه بدهی‌ها به سازمان‌های بیمه‌ای مکلف نموده است. در این برنامه دولت موظف شده بود که «ضمن عدم ایجاد بدهی جدید نسبت به تسویه ۵۰ درصد از بدهی‌ها اقدام نماید». با این تفاسیر دولت در این برنامه به تعهد خود به طور کامل عمل ننموده به طوری که در پایان سال ۱۳۸۳ در حدود ۴۶,۰۰۰ میلیارد ریال به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار بوده است.

قانون برنامه چهارم توسعه

بند "۵" ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه ضمن تأکید بر عدم ایجاد بدهی جدید به صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، «دولت را مکلف کرده که کلیه بدهی‌های معوق خود به سازمانهای بیمه‌ای را در طول دوره پنجساله برنامه تسویه کند و بدهی جاری نیز ایجاد ننماید.»

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

وفق بند "ه" ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی «دولت باید بدهی‌های خود را بر مبنای ارزش روز و براساس نرخ سود اوراق مشارکت تسویه نماید.»

قانون برنامه پنجم توسعه

به استناد قسمت اول بند "الف" ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه، «به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها براساس اصل کاهش وابستگی این صندوقها به کمک از محل بودجه

^۴ - نیکوپور، حسام (۱۳۸۴)

عمومی دولت به استثناء سهم قانونی دولت در حق بیمه در طول برنامه از طریق کاهش حمایت‌های غیربیمه‌ای صندوقها و انتقال آن به نهادهای حمایتی، اقدام قانونی را به عمل آورد.»

۳- مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت

بخشی از مطالبات سازمان تأمین اجتماعی مربوط به بدهی دولت بابت ارقام مندرج در جدول شماره (۱) است که تاکنون قسمت اعظمی از آن پرداخت نشده است. جمع کل مطالبات سازمان در سال ۱۳۸۵ بالغ بر ۳۷,۰۵۰,۰۰۰ میلیون ریال بوده که در سال ۱۳۹۱ به ۱۱۳,۲۶۸,۸۰۷ میلیون ریال افزایش یافته است.

به طور کلی منشأ ایجاد بدهی‌های دولت به سازمان به دو دسته کلی بدهی‌های بیمه‌ای و بدهی‌های غیربیمه‌ای قابل تقسیم‌بندی است. اصولاً بدهی‌های بیمه‌ای با توجه به ساختار سه‌جانبه‌گرایی در نظام تأمین اجتماعی کشور یعنی مشارکت کارگر، کارفرما و دولت در تأمین منابع مالی سازمان تأمین اجتماعی حادث می‌شود و بدهی‌های غیربیمه‌ای ریشه در توافقات در مورد واگذاری بیمارستانها و مشکلات ایجاد شده در خصوص بانک رفاه کارگران به واسطه قانون ملی شدن بانکها دارد. (نیکوپور، حسام، ۱۳۸۴: ۳)

مهمترین ارقام از مطالبات دولت مطابق بند (۱) ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی، مربوط به ۳ درصد حق بیمه سهم دولت و ۲ درصد حق بیمه حرف و مشاغل آزاد و اختیاری است که با ۲۷/۸ درصد رشد در سال ۱۳۸۶ و ۲۶/۹ درصد رشد در سال ۱۳۹۱ از رقم ۲۶,۵۳۵,۰۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به رقم ۲۵,۰۸۴,۳۸۹ میلیون ریال در سال ۱۳۹۱ رسیده است.

جزء دیگر از مطالبات دولت مربوط به معافیت کارگاههای تا ۵ نفر شاغل است. کارگاههای تولیدی و صنعتی کوچک که تعداد کارگران آن حداکثر تا ۵ نفر است از معافیت سهم ۲۰ درصدی حق بیمه سهم کارفرمایان از سوی دولت برخوردارند. این مطالبات تا پایان سال ۱۳۹۱ برابر ۷,۲۰۵,۶۸۳ میلیون ریال بوده است.

وفق بند "الف" ماده (۴۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دولت متعهد شده است به منظور تشویق کارفرمایان کارگاههای موجود جهت استخدام نیروی کار جدید، کارفرمایانی را که در دوران برنامه از طریق مراکز کاریابی وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار جدید نمایند مشمول تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما قرار دهد. این قانون در برنامه چهارم ذیل ماده شماره (۱۰۳) و در برنامه پنجم توسعه ذیل بند "و" ماده (۸۰) تنفیذ شده است. دولت از محل اجرای این قانون تا پایان سال ۱۳۸۷ مبلغ ۲,۳۴۸,۰۰۰ میلیون ریال به سازمان

بدهکار است. این بخش از مطالبات سازمان از دولت در سالهای مورد مطالعه دارای نوسان بوده است. رشد سال ۱۳۸۶ برابر با ۱۱۸ درصد و برای سال ۱۳۸۷ برابر با ۱۵۵ درصد می باشد.

دولت در راستای سیاست اشتغالزایی و ارتقای بهره‌وری در بخش صنعت مکلف گردید ۵۰ درصد مابه‌التفاوت کسورات حق بیمه کارگرانی را که حداقل ۲۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند، براساس ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ به سازمان پرداخت نماید و سازمان نیز متقابلاً با بازنشستگی زود هنگام این افراد موافقت نماید. بدهی دولت در این بخش از رقم ۶۰۹,۰۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به رقم ۲۷۴,۶۰۵ میلیون ریال در سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است.

پرداخت سنوات ارفاقی جانبازان، رانندگان و خادمین و ... از دیگر اقلامی است که منجر به افزایش مطالبات سازمان از دولت شده است. بدهی دولت بابت ارفاقی جانبازان در سال ۱۳۸۶ مبلغ ۲,۰۹۷,۰۰۰ میلیون ریال بوده است که این بدهی در سال ۱۳۸۷ با رشد ۶۷ درصدی به رقم ۳,۵۰۳,۰۰۰ میلیون ریال بالغ گشته است. بدهی دولت بابت بیمه رانندگان، خادمین و باربران که در سال ۱۳۸۶ مبلغ ۶۶۲,۰۰۰ میلیون ریال بوده به رقم ۷,۷۰۵,۹۵۰ میلیون ریال در سال ۱۳۹۱ رسیده است.

بخش دیگری از بدهی دولت به سازمان، بدهی دولت بابت حق بیمه سربازی می باشد که با رقم ۱,۶۲۳,۰۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵، به رقم ۳,۷۹۵,۸۵۵ میلیون ریال در سال ۱۳۹۱ رسیده و در طی این سالها دارای نوسان بوده است.

از جمله بدهی‌های غیربیمه‌ای دولت به سازمان تأمین اجتماعی، واگذاری بیمارستان‌ها به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سرمایه اولیه بانک رفاه با توجه به ملی شدن بانکها توسط شورای انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸، هزینه ارزیابی سهام توسعه مهمانخانه‌های ایران و شرکت الوان ثابت و هتل هما و شرکت هپیکو و ... می باشد.^۵

پور(۱۳۸۴) - نیکو^۵

جدول شماره (۱) - برآورد اقلام تعهدات قانونی دولت به سازمان تأمین اجتماعی (ارقام به میلیون ریال)

عنوان	بدهی سال ۸۵	رتبه بدهی	درصد بدهی	بدهی سال ۸۶	رتبه بدهی	درصد بدهی	بدهی سال ۸۷	رتبه بدهی	درصد بدهی	بدهی سال ۸۸	رتبه بدهی	درصد بدهی	بدهی سال ۸۹	رتبه بدهی	درصد بدهی	بدهی سال ۹۰	رتبه بدهی	درصد بدهی	بدهی سال ۹۱	رتبه بدهی	درصد بدهی
۳٪ حق بیمه سهم دولت و ۲٪ حرف و مشاغل آزاد	۲۶,۵۳۵,۰۰۰	۱	۷۲	۳۳,۸۹۴,۰۰۰	۱	۶۳	۴۳,۷۳۹,۰۰۰	۱	۵۸	۵۶,۲۵۰,۸۰۶	۱	۵۳	۱۵,۵۶۱,۰۴۳	۱	۴۰	۱۹,۷۵۷,۰۲۰	۱	۲۵	۲۵,۰۰۸,۴۳۸	۱	۲۲
همسان سازی حقوق مستمری بگیران (بند ۳۹ قانون بودجه سال ۸۸)	.			.			.			۲,۳۹۰,۱۵۲	۶	۲	۱۲,۲۴۹,۶۸۵	۲	۲۴	۱۲,۷۶۶,۰۰۰	۲	۱۶	۱۳,۶۴۵,۶۶۵	۳	۱۲
معافیت کارگاههای تولیدی دارای تا ۵ نفر کارگر	۷,۸۶۱,۰۰۰	۲	۲۱	۱۰,۴۷۱,۰۰۰	۲	۱۹	۱۴,۰۴۰,۰۰۰	۲	۱۹	۱۸,۷۵۶,۵۷۶	۲	۱۸	۵,۵۳۶,۴۴۷	۳	۱۱	۶,۱۱۱,۸۰۷	۳	۸	۷,۲۰۵,۶۸۳	۶	۶

۳	۱۲	۳.۴۲۴.۰۰۰	۷	۴	۵.۱۰۸.۴۰۰	۷	۵	۳.۵۹۷.۴۱۱	۴	۵	۴.۳۲۸.۴۹۷	۳	۶	۲.۳۴۸.۰۰۰	۲	۶	۹۲۰.۰۰۰	۱	۵	۴۲۲.۰۰۰	بند الف ماده (۴۹) قانون برنامه سوم توسعه، تنفیذ شده در ماده (۱۰۳) قانون برنامه چهارم
۷	۵	۷.۷۰۵.۹۵۰	۵	۵	۴.۲۵۴.۳۳۹	۶	۶	۲.۹۳۶.۲۸۴	۲	۶	۲.۴۳۲.۱۸۳	۳	۷	۲.۱۶۸.۰۰۰	۱	۷	۶۶۲.۰۰۰			۰	سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین و باربران
۴	۸	۴.۵۴۲.۵۰۰	۵	۵	۳.۹۵۰.۰۰۰	۰		۰	۰	۰	۰			۰		۰				۰	دو برابر شدن تعرفه بیمارستان های هیئت امنایی
۴	۷	۴.۶۱۳.۰۰۰	۵	۵	۳.۶۴۸.۴۴۲	۰		۰	۰	۷	۳۵۸.۲۱۰			۰		۰				۰	احتساب ایام بیکاری بعنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان آور
۷	۴	۸.۱۱۲.۰۰۰	۴	۶	۳.۳۶۶.۰۰۰	۰		۰	۰		۰			۰		۰				۰	تعهد دولت بابت اقشار خاص

۴	۹	۴,۳۳۲,۸۳۸	۳	۷	۲,۵۳۱,۷۵۰	۴	۸	۱,۹۲۷,۴۷۶	۰	۹	۲۰۵,۷۲۹	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	سهم دولت بابت بافندگان قالی و قالیچه و ...
۳	۱۱	۳,۵۹۷,۷۵۰	۳	۷	۲,۳۷۰,۴۵۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	بند ب ماده (۱۱) آیین نامه اجرایی ماده (۷) قانون هدمندساز ی یارانه های درخصوص رانندگان حمل و نقل عمومی
۳	۱۳	۲,۹۵۰,۰۰۰	۳	۷	۲,۲۱۹,۶۹۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	حق بیمه کارگزاران مراکز مخابرات روستایی
۲	۱۴	۲,۲۰۵,۰۰۰	۳	۷	۲,۱۳۸,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	بند " و " ماده (۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه
۱	۱۵	۱,۲۷۱,۷۷۴	۲	۸	۱,۴۹۶,۲۶۰	۵	۷	۲,۴۶۶,۴۵۴	۶	۴	۶,۳۷۸,۰۲۰	۵	۵	۳,۵۰۳,۰۰۰	۴	۵	۲,۰۹۷,۰۰۰	۰	قوانین جانبازان

۱	۱۶	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱	۹	۱۰۰۰۰۰۰۰ ۰	۰	۱۱	۲۴۵,۲۶۶	۰	۸	۲۵۱,۸۶۱									سنوات ارفاقی ناشی از بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت	
۳	۱۰	۳,۷۹۵,۸۵۵	۹	۱۰	۶,۶۸۹,۰۰۹ ۶	۹	۴	۴,۶۶۱,۴۳ ۱	۷	۳	۷,۵۰۱,۹۸۳	۷	۳	۵۰,۸۷,۰۰۰ ۰	۶	۳	۳,۳۴۸,۰۰۰ ۰	۴	۳	۱,۶۲۳,۰۰۰ ۰	سهم دولت بابت حق بیمه دوران سربازی
۰	۱۸	۲۷۴,۶۰۵	۱	۱۰	۶۹۷,۸۶۴	۳	۹	۱,۶۰۰,۷۴ ۳	۶	۴	۶,۵۷۲,۲۱۹	۶	۴	۴,۲۹۷,۰۰۰ ۰	۵	۴	۲,۷۸۲,۰۰۰ ۰	۲	۴	۶۰۹,۰۰۰	ماده (۱۰) قانون نوسازی صنایع
۰	۱۷	۴۷۸,۲۹۲	۱	۱۱	۴۷۸,۲۹۲	۱	۱۰	۴۷۸,۲۹۲	۰		۰									بازنشستگی پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد	

۰	۲۰	۰	۰	۱۲	۵۵۷۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	تفسیر ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان (موضوع پرداخت دو برابر حقوق و مزایای کارکنان مشمول آزاده)			
۰	۱۹	۲۹۵۲۱	۰	۱۳	۲۴۶۰۱	۰	۱۱	۲۴۳۱۳	۰	۸	۱۸۶۸۶۴	۰	۰	۰	۰	۰	حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی			
۱۷	۲	۱۹۰۰۰۰۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	اجرای نظام ارجاع و پزشک خانواده			
۱۰۰		۱۱۳۳۶۸۸۰۷	۱۰۰		۷۸۵۱۳۰۷۷۳	۱۰۰		۵۱۳۸۵۲۳۳	۱۰۰		۱۰۵۶۱۳۰۶۳	۱۰۰		۷۵۰۱۷۲۰۰۰	۱۰۰		۵۴۰۱۷۴۰۰۰	۱۰۰	۳۷۰۰۵۰۰۰۰	جمع

مأخذ: آمار برگرفته از سازمان تأمین اجتماعی

۴- رتبه بندی قوانین بیمه‌ای

همانطور که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌شود قوانین بیمه‌های اجتماعی براساس میزان بدهی که برای دولت نسبت به سازمان تأمین اجتماعی ایجاد کرده‌اند (میزان صدمه‌ای که به سازمان تأمین اجتماعی وارد می‌کنند)، طی سالهای ۹۱-۱۳۸۵ رتبه‌بندی شده‌اند.

قوانین یادشده با توجه به تحلیل و رتبه‌بندی سال ۱۳۹۱ در جدول شماره (۲) به ترتیب آمده‌اند:

جدول شماره (۲) - رتبه‌بندی قوانین بیمه‌های اجتماعی براساس میزان بدهی دولت در سال ۱۳۹۱

رتبه بدهی	عنوان قانون	تاریخ تصویب	ماده قانونی
۱	الف - ۳ درصد حق بیمه سهم دولت ب- ۲ درصد قانون حرف و مشاغل آزاد	۱۳۵۴ ۱۳۶۵/۶/۳۰ مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۶/۷/۲۹ هیأت وزیران	تبصره (۱) و (۲) بند (۱) ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی ماده واحده تبصره (۲) ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون حرف و مشاغل آزاد
۲	اجرای نظام ارجاع و پزشک خانواده		بند (ج) تبصره (۵) ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه
۳	همسان‌سازی حقوق مستمری بگیران و بازنشستگان		بند (۳۹) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور و بند (۷) مصوبه شماره ۴۲۴۷۱/ت/۲۶۵۸۰ هـ مورخ ۱۳۸۸/۲/۹ هیأت وزیران
۴	تعهد دولت بابت اقسار خاص	۱۳۸۹	بخشنامه شماره (۱۰) مشترک فنی و درآمد سازمان تأمین اجتماعی (موضوع پوشش بیمه‌ای گروههای خاص (صیادان، زنبورداران و کارفرمایان صنفی کم‌درآمد) و بخشنامه شماره (۸) (موضوع پوشش بیمه‌ای گروههای خاص شامل مددجویان و زنان سرپرست خانوار شهری تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، مربیان مهدهای کودک و کارکنان مراکز نگهداری، توانبخشی و اجتماعی سازمان بهزیستی کشور) در راستای اجرای بند (ب) ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
۵	قانون اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری قانون بیمه خادمین ثابت مساجد و کارگران باربر(حمال)	۱۳۸۷/۵/۶ مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۶	ماده واحده بند (ض) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۶	قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر تا پنج نفر کارگر دارند	۱۳۶۱/۱۲/۱۶ مجلس شورای	تبصره (۱) ماده واحده قانون

ماده قانونی	تاریخ تصویب	عنوان قانون	رتبه بدهی
	اسلامی		
بندهای (۱)، (۲) و (۳) مصوبه شماره ۴۲۹۳۷/ت/۱۳۷-۳۰ هـ بند (ج) ماده واحده قانون حمایت از بازاری و نوسازی صنایع نساجی کشور تصویب‌نامه شماره ۱۲۰۸۰۳/ت/۳۹۲۱۶ هـ در خصوص محاسبه سنوات خدمت برای صدور احکام بازنشستگی پیش از موعد در مورد بیمه بیکاری شاغلان در کارهای سخت و زیان‌آور در بخش صنعت نساجی	۱۳۸۳/۸/۱۹ هیأت وزیران	احتساب ایام بیکاری به عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور	۷
بند (ج) ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مستند به بند (الف) ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی بند (۲۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸)		۲ برابر شدن تعرفه بیمارستان‌های هیئت امنایی	۸
ماده واحده و تبصره (۳) قانون بیمه بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو ماده (۱) و (۳) قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و مشاغل صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) ماده (۴) (۱۱) و (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) موضوع مصوبه شماره ۲۱۷۴۱۸/ت/۴۳۰۸۶ ک مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۵ هیأت وزیران	۱۳۸۸/۱۱/۵ ۱۳۸۸/۶/۱۱	قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار)	۹
تبصره (۱) و (۲) ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره ماده (۱۴) قانون کار و الحاق یک تبصره به آن	۱۳۸۴/۴/۲۵ هیأت وزیران	سهم دولت بابت حق بیمه دوران سربازی	۱۰
بند "ب" ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها	۱۳۸۹	رانندگان حمل و نقل عمومی	۱۱
بند "الف" ماده (۴۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تنفیذ شده در ماده (۱۰۳) قانون برنامه چهارم و بند "و" ماده (۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه (ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی بند "و" ماده (۸۰))		تخفیف در میزان حق بیمه سهم کار فرمایان (معافیت پلکانی) کارگاههایی که با تأیید و یا معرفی واحدهای وزارت کار و امور اجتماعی در جهت بکارگیری نیروی کار جدید مبادرت می‌نمایند.	۱۲ و ۱۴
جزء (و) بند (۱۶) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور و بند (۹۹) ماده واحده قانون		حق بیمه کارگزاران مراکز مخابرات روستایی	۱۳

ماده قانونی	تاریخ تصویب	عنوان قانون	رتبه بدهی
بودجه سال ۹۰ کل کشور (ردیف ۴۹-۵۵۰۰۰۰ بخش تغییرات اعتبارات هزینه‌ای بودجه سال ۹۰ کل کشور)			
تبصره (۶) ماده واحده بند (ج) ماده (۳۷) قانون برنامه سوم توسعه؛ ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه؛ مواد (۶)، (۱۰) و (۱۹) قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱	۱۳۶۷/۹/۱	قوانین جانبازان (قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور و اصلاحیه‌های مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۰، ۱۳۷۷/۵/۲۱، ۱۳۸۷/۲/۱۰ و ۱۳۸۷/۲/۱۵)	۱۵
بند (۵) مصوبه ۳۵۰۹۵/ت/۳۹۹۱۶ هـ	۱۳۸۷/۳/۷ هیأت وزیران	سنوات ارفاقی ناشی از بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت	۱۶
مصوبه شماره ۷۶۱۸۰/ت/۴۲۶۵۲ هـ	۱۳۸۸/۴/۱۰ هیأت وزیران	بازنشستگی پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد امام خمینی (ره)	۱۷
ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور	۱۳۸۲/۵/۲۶ مجلس شورای اسلامی	پنجاه درصد حق بیمه تا بازنشستگی ماده (۱۰) نوسازی صنایع	۱۸
ماده (۱۶) و بند (۱) ماده (۱۶) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجراء سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و بند "ز" ماده (۸۰) قانون برنامه پنجم		مستمری سنوات ارفاقی ماده (۱۰) نوسازی صنایع	
ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳ مجلس شورای اسلامی و ماده (۹) آیین‌نامه مربوط به مقررات تأمین اجتماعی آزادگان مصوب ۷۰/۵/۹ هیأت وزیران و اصلاحیه مصوب ۷۳/۳/۲۶ هیأت وزیران، ماده (۲۵) مصوبه ۱۳۶۸/۹/۱۳ مجلس شورای اسلامی و بند (ع) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۸۶ کشور	۱۳۵۸/۱۲/۲۵	حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی	۱۹
ماده (۲۲۸) قانون برنامه پنجم توسعه		احتساب سنوات خدمت اعضای کمیته انقلاب اسلامی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و نیز رزمندگانی که به	*

ماده قانونی	تاریخ تصویب	عنوان قانون	رتبه بدهی
		صورت داوطلبانه در جبهه حضور داشته‌اند در بیمه بازنشستگی	
ماده (۴۵) قانون برنامه پنجم توسعه		معافیت ایثارگران و فرزندان شهدا از پرداخت مابه‌التفاوت برای پانزده سال سنوات بیمه‌ای ناشی از انتقال سوابق بیمه‌ای	**

مأخذ: یافته‌های تحقیق

*و** در جدول شماره (۱) نیامده‌اند ولی جزء قوانین بیمه‌ای هستند که بار مالی برای دولت ایجاد کرده‌اند.

براساس قسمت اول بند "الف" ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه، یکی از اقدامات قانونی که به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوقهای بازنشستگی انجام دهد، کاهش وابستگی این صندوقها به کمک از محل بودجه عمومی دولت به استثناء سهم قانونی دولت در حق بیمه (۳٪) در طول برنامه (سالهای مورد بررسی ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ در این پژوهش) از طرق مختلف از جمله کاهش حمایت‌های غیربیمه‌ای صندوقها و انتقال آن به نهادهای حمایتی می‌باشد.

همانطور که در جدول شماره (۱) نشان داده می‌شود درصد بدهی ۳ درصد حق بیمه سهم دولت از کل بدهی‌ها در سال ۱۳۸۵، در حدود ۷۰ درصد بوده و این رقم در سال ۱۳۹۱ به ۲۲ درصد کاهش یافته است که این به معنای پرداخت بدهی از سوی دولت به سازمان تأمین اجتماعی طی این سالها بوده است و اگر در سالهای آینده پرداخت بدهی‌ها با رشد فزاینده‌ای صورت گیرد می‌تواند وضعیت خوبی را برای سازمان به وجود آورد.

این در حالی است که درصد بدهی حمایت‌های دولت از قبیل سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین و باربران، تعهد دولت بابت اقشار خاص و سهم دولت بابت بافندگان قالی و قالیچه طی این سالها در حال افزایش بوده است که تداوم این وضعیت در آینده از لحاظ تعادل میان منابع و مصارف برای سازمان تأمین اجتماعی چالش برانگیز خواهد بود. لذا می‌بایست طبق قانون مذکور این گونه حمایتها به نهادهای حمایتی واگذار گردند.

همچنین همان گونه که ملاحظه می‌شود قوانین رتبه ۱ تا ۵ بیشترین بار مالی را به دولت تحمیل نموده‌اند که نتایج آن به دولت، سازمان و بیمه شده آسیب می‌رساند. با توجه به آنچه گفته شد این قوانین نیاز مبرم و اساسی به بررسی و اصلاح دارند. بدین منظور می‌بایست در خصوص هر قانون کارگروه‌های کارشناسی تشکیل و نظرات تخصصی کارشناسان، صاحب نظران امر و واحدهای اجرایی ذیربط اخذ و پیش نویس اصلاحیه‌های هر قانون تدوین گردد.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

چنانکه تشریح شد به منظور ایجاد ثبات و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای می‌بایست میان منابع و مصارف این صندوقها تعادل برقرار باشد که این موضوع در اکثر قوانین بیمه‌ای و بطور ویژه در قانون برنامه پنجم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که عوامل متعددی تعادل صندوق‌های بازنشستگی را در سالهای اخیر بهم زده‌اند. یکی از مهمترین مواردی که این چالش را به وجود آورده، تحمیل قوانین بیمه‌ای با ماهیت حمایتی به دولت و افزایش بار مالی ناشی از آن و عدم پرداخت بدهی‌ها از سوی دولت به صندوقهاست. بنابراین ضروری است جهت برون رفت از این وضعیت ضمن اتخاذ تمهیدات لازم به منظور تسویه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی، به منظور ممانعت از ایجاد بدهی‌های جدید، قوانین بیمه‌ای که بار مالی برای دولت ایجاد کرده‌اند، حذف و یا در صورت امکان مورد اصلاح و بازنگری مجدد قرار گیرند.

همچنین پیشنهاد می‌گردد به منظور تفکیک مؤلفه‌های نظام تأمین اجتماعی زیرساخت‌های لازم برای اجرا و پیاده‌سازی ماده (۲۷) قانون برنامه پنجم توسعه که اشاره به برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه با لحاظ حداقل سه لایه حمایتی و توانمندسازی، بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان می‌کند، جهت تفکیک مؤلفه‌های نظام تأمین اجتماعی و ممانعت از ورود قوانین حمایتی در حوزه بیمه‌ای فراهم گردد.

فهرست منابع و مآخذ

۱. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
۲. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۵. نیکوپور، حسام، "سازمان تأمین اجتماعی در افق ۱۴۰۴"، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره ۲۹.
۶. نیکوپور، حسام، "پیش‌بینی بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه چهارم توسعه".
۷. ریاضی، محسن، "بودجه و بودجه‌ریزی در سازمان تأمین اجتماعی (فرآیندها، چالش‌ها و راهکارها)"، ۱۳۸۵.
۸. روغنی‌زاده، مصطفی، "تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوقهای بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوقهای یادشده"، چاپ اول، انتشارات صحفی، ۱۳۸۴.
۹. کتاب "مجموعه کامل قوانین و مقررات تأمین اجتماعی".
۱۰. گزارش اقتصادی و اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی (۸۷-۱۳۸۶)، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی، دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی.
۱۱. پناهی، بهرام، کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران (ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی).